联 合 国 S/2019/44



安全理事会

Distr.: General
14 January 2019
Chinese
Original: English

非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动

秘书长的报告

一. 导言

1. 本报告是根据安全理事会第 2429(2018)号决议提交的。安理会在该决议中将非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动(达尔富尔混合行动)的任务期限延长至 2019 年 6 月 30 日，并请我每 90 天向安理会报告决议的执行情况。本报告介绍并分析了 2018 年 10 月 4 日至 2019 年 1 月 3 日期间达尔富尔冲突、政治局势和行动环境的最新情况。报告概述了根据特派团撤离基准的绩效指标而开展的活动，并着重介绍了有效执行任务面临的主要挑战。报告还介绍了在执行非洲联盟委员会主席和联合国秘书长关于混合行动战略审查的特别报告(S/2019/530)所载各项建议方面的最新进展。

二. 冲突分析

2. 达尔富尔的安全局势保持相对稳定，但苏丹武装部队和苏丹解放军/阿卜杜勒·瓦希德派(苏解/瓦希德派)在杰贝勒马拉不时发生冲突，造成平民流离失所。没有关于部族间重大暴力事件的报告。经常引发地方一级对抗的作物毁坏事件也在减少。族群间暴力事件次数减少，除了达尔富尔混合行动、联合国国家工作队、国家和地方当局以及各社区为解决争端和寻求和平共存所作的协调努力外，还因为打击叛乱行动和相关民兵动员的总体减少。然而，族群间冲突的根源仍未得到解决：这包括土地争端，土地争端也影响到返回被他人占领的原籍地的境内流离失所者。在收获季节期间，从北达尔富尔向南达尔富尔的季节性牛群移徙也增加了该区域一些地区发生部族间暴力的可能性。

3. 在本报告所述期间，达尔富尔和平进程取得了一些进展。11 月 9 日，与苏丹解放运动/过渡委员会(苏解运/过渡委员会)一道，《多哈达尔富尔和平文件》的非签署方，即苏丹解放军/明尼·米纳维派(苏解/米纳维派)和正义与平等运动(正义运动)，再次单方面停止敌对行动，直至 2019 年 2 月 8 日。12 月 6 日，苏解/米纳





维派和正义运动/吉布里尔・易卜拉欣派在达尔富尔混合行动的支持下与政府签署了谈判前协定。与此同时，《多哈文件》本身的执行工作仍然缓慢，充满挑战。

苏丹政府和武装团体之间的战斗

4. 苏丹武装部队和苏解/瓦希德派在杰贝勒马拉中部、西部和南部继续发生冲突。10 月 4 日，政府部队袭击了位于中达尔富尔州戈洛附近的兰戈的苏解/瓦希德派分子，随后于 10 月 6 日又在同一地区发生冲突，一名苏解/瓦希德派战斗人员和一名富尔族平民被杀。10 月 12 日，政府部队袭击了南达尔富尔州卡斯附近古兰邦-古柏地区的苏解/瓦希德派阵地。10 月 20 日，政府宣布重新承诺停火，促成敌对行动短暂停顿，但局势仍然紧张，因为 11 月 5 日快速支援部队指挥官穆罕默德・哈姆丹提到可能发动军事行动，以驱逐苏解/瓦希德派。

5. 11 月 11 日，战斗重新开始，苏解/瓦希德派部队伏击了在南达尔富尔州内从贾瓦前往德里巴特的一个快速支援部队车队，造成 7 名快速支援部队人员死亡，另有 8 人受伤。作为报复，苏丹武装部队于 11 月 12 日袭击了德里巴特市场，造成两名儿童和一名妇女死亡，平民流离失所到邻近的山区。这一行动引发 11 月 15 日苏解/瓦希德派用迫击炮轰击苏丹武装部队在德里巴特的一个基地，导致一名苏丹武装部队士兵死亡，两人受伤。此外，11 月 12 日，在戈洛附近，苏解/瓦希德派据称在马纳布地区绑架了 3 名军事情报局人员，杀害了其中 2 人，11 月 15 日，苏丹武装部队和苏解/瓦希德派在考利村发生冲突，造成 1 名苏丹武装部队士兵死亡，另外 2 人受伤，11 月 21 日又在科莫拜村和富居村再次发生冲突，据报双方都有几起伤亡。11 月 24 日，苏解/瓦希德派声称，政府部队袭击了南达尔富尔州古柏和古兰邦之间的沙布・埃尔・法古尔地区。据该地区的境内流离失所者称，政府部队烧毁了沙班・埃尔・法古尔和附近村庄。11 月 25 日，政府部队袭击了中达尔富尔州洛克罗西南的达亚村，此后，苏丹武装部队一支巡逻队与苏解/瓦希德派人员于 12 月 16 日在同一地区再次发生冲突，导致苏丹武装部队两名士兵死亡。

6. 与此同时，苏解/瓦希德派继续因与和平进程和实地指挥有关的问题四分五裂。政府施加的军事压力，加上供应日益短缺，似乎对该运动的凝聚力产生了削弱影响。从 10 月 12 日到 31 日，苏解/瓦希德派各团体之间的分歧引发了在中达尔富尔州罗克洛附近的戈洛和达拉曼周围的雅克斯蒂、达亚和杰贝勒・盖伊发生的一系列内斗事件。这些内部冲突导致 8 名苏解/瓦希德派战斗人员死亡，其中包括该运动的政治和法律顾问。此外，有报道暗指苏解/瓦希德派卷入犯罪活动，包括抢劫、掠夺、盗窃牲畜和洗劫当地诊所，显示该派迫切需要生存用品。

族群间冲突

7. 在本报告所述期间虽然没有发生重大族裔间冲突，但发生了两起暴力事件，造成 3 人死亡，而在上一个报告所述期间，发生了 6 起事件，造成 18 人死亡。

8. 在北达尔富尔州，在昆哈拉、塔利亚巴、哈斯卡尼塔和苏苏瓦发生了农场毁坏事件，这些地方均在塔维拉附近，据报告，在加拉巴和柯莱，农民和牧民之间的紧张关系加剧。在塔维拉，整个 10 月和 11 月期间，属于北雷扎伊加特人的一

个小部族“沙塔亚”的大量迁徙牲口的出现，导致该地区扎格哈瓦族农民遭受更多的农场破坏和犯罪行为。10 月 4 日，塔加里 • 马加里山区、沙雷发和乌姆博伊地区也报告了因放牧迁徙牲口而毁坏农场的事件。10 月 1 日和 31 日及 11 月 4 日，科尔马和乔马尔东村的比拉拉 • 尤鲁夫农业区发生了毁坏作物的事件，周围有 9 个游牧定居点。当地消息来源报告，前边防军分子参与了对该地区农民的敲诈、骚扰和恐吓，据报告，这些人向农民施压，不让他们向快速支援部队报告这些事件，这表明这些前准军事团体之间的关系仍然紧张。

9. 在中达尔富尔州，10 月 1 日和 16 日、11 月 6 日和 13 日以及 12 月 1 日和 4 日在阿基斯农业区和瑟尔发生了作物毁坏事件。在西达尔富尔州，在纳瓦巴族牧民于 10 月 9 日摧毁杰姆梅扎 • 纳巴加亚村的几个农场之后，苏丹警察进行了干预，农民获得了赔偿。尽管出现了这些事态发展，但似乎出于报复，10 月 25 日，20 多名武装的纳瓦巴族牧民袭击了农民，造成 8 人受伤，其中包括 3 名妇女。事件发生后，警方逮捕了一名肇事者。

10. 在南达尔富尔州，唐基 • 阿比阿德地区的一名马萨利特族农民于 10 月 6 日在自己的农场里被法拉塔部落的一名成员杀害，这导致有着冲突历史的两族之间的紧张局势升级。10 月 15 日，一个法拉塔团伙袭击了一辆商用车，杀害了马萨利特族社区的两名成员，进一步加剧了紧张局势，并可能危及 2018 年 7 月签署的两个部落之间的和平协定的执行。

暴力侵害平民和侵犯人权行为

11. 在本报告所述期间，与犯罪有关的事件和侵犯人权事件的数量均有所下降。境内流离失所者受到 48 起与犯罪有关的事件的影响，这些事件造成 3 人死亡，其他平民受到 111 起与犯罪有关的事件的影响，造成 14 人死亡。相比较，上一报告所述期间，境内流离失所者和其他平民分别受到 181 起和 376 起与犯罪有关的事件的影响，造成 34 名境内流离失所者和 91 名其他平民死亡。过去三个月报告的事件包括谋杀(10 起)、武装抢劫(14 起)、抢劫未遂(1 起)、袭击/骚扰(35 起)、入室盗窃/入室抢劫(15 起)、抢掠(2 起)、绑架(1 起)、纵火(1 起)、开枪(20 起)，攻击/伏击(3 起)、威胁(2 起)、其他(1 起)和偷盗牲畜(6 起)。

12. 受暴力影响最严重的地区是中达尔富尔州的戈洛、奈尔提提和瑟尔，以及南达尔富尔州的卡斯和北达尔富尔州的索托尼，这些地方都位于大杰贝勒迈拉地区。富尔人社区是对境内流离失所者和其他平民犯下的罪行的主要受害者。苏解/瓦希德派人员还参与了 5 起刑事案件：10 月 4 日在南达尔富尔州科姆贝的牧民手中偷骆驼；10 月 18 日在北达尔富尔州克伦贝袭击当地富尔族农民和偷窃他们的农产品；10 月 18 日在瑟尔以南的一个地区抢劫一辆商用车旅客的财物；11 月 2 日在梅洛偷骆驼，并在塔里布和考利村洗劫当地诊所，这些地方均在戈洛附近。

13. 虽然苏丹警察在达尔富尔混合行动关闭有关营地的社区警务中心之后负责起南达尔富尔州萨拉姆、德雷戈和奥塔什等境内流离失所者营地的安全，但一些营地的安全仍然令人关切，特别是在卡尔马，在那里，在苏解/瓦希德派人员的参与下，因回返问题而引起的暴力冲突仍在继续。

14. 本报告所述期间新发生了 75 起侵犯和践踏人权事件，涉及 140 名受害人，其中包括 32 名儿童，相比之下，上一次报告所述期间有 90 起事件，涉及 173 名受害人，其中包括 21 名未成年人。侵犯生命权案件有 7 起，涉及 10 名受害者。侵犯身体健全权利(殴打)案件有 25 起，涉及 62 名受害者。任意逮捕和非法拘留案有 8 起，涉及 30 名受害者。绑架案件 4 起，涉及 5 名受害者。达尔富尔混合行动确认发生了 46 起侵犯和践踏人权事件，涉及 78 名受害人，其余 29 起涉及 62 名受害人的事件由于出入受限等种种挑战仍有待核实。在 75 起记录在案的案件中，涉及 55 名受害者的 21 起案件，据报是苏丹武装部队、军事情报局、国家情报安全局和快速支援部队所为。有 7 起涉及 7 名受害者的案件据报是由平民所为，有 45 起涉及 73 名受害者的案件据称是由武装男子所为。两起涉及 5 名受害者的案件被认为是苏解/瓦希德派反叛运动所为。在 43 起上报案件中，共有 20 名嫌疑人被捕。

15. 性暴力的威胁仍然很大，限制了妇女在流离失所者营地和回返地区开展谋生活动的行动自由，包括在因杰贝勒马拉冲突而流离失所者逃亡期间。在本报告所述期间发生了 31 起性暴力和性别暴力事件。这些事件包括以强奸为形式的冲突中性暴力事件，涉及 34 名女性受害人，其中包括 19 名未成年人。与冲突有关的性暴力主要发生在杰贝勒马拉，特别是在政府部队与苏解/瓦希德派之间的对抗中。

三. 政治局势

16. 在经济下滑和政府不断努力削减公共开支的背景下，北达尔富尔、西达尔富尔和中达尔富尔的州长分别于 10 月 18 日、23 日和 24 日任命了新内阁，每个内阁由 5 名部长和 1 名高级和平理事会主席组成，比以前各内阁设 8 名部长有所减少。执政的全国大会党在新内阁中占 50%的席位，而其他政党和《多哈达尔富尔和平文件》签署方，包括解放和正义党、正义与平等运动(达巴乔派)、民族解放和正义党以及民主联盟党在新的州政府中也有代表。与政府签署双边和平协定并加入全国对话文件的武装运动代表占据了高级和平理事会主席的职位。

17. 10 月 8 日，部长会议向议会(由直接选举产生的国民议会和州立法机构间接选举产生的州委员会组成)提交了选举法草案，供进一步审议。虽然全国大会党及其附属机构对该草案表示欢迎，因为预计将于 2020 年举行选举，但许多反对派政党拒绝这些修正案，理由是该进程不具有包容性，而且有关规定并不允许举行自由和公正的选举。共有 34 个政党参加了全国对话，它们也对选举法草案表示保留，并向议会议长提交了一份备忘录，详细说明了它们对该法律草案的反对意见。然而，11 月 21 日，议会以多数票通过了关于新选举法的法案，尽管 34 个政党和运动退出了有关程序。新选举法的主要特点包括，除其他外，总统经国民议会批准任命由 9 名成员组成的国家选举委员会；由人民直接选举总统、国民议会、州议会和州长；将国民议会成员从 426 人减至 300 人。

18. 12 月 4 日，共有隶属 33 个政党的 294 名议员提出了一项法案，要求修正宪法，允许巴希尔总统竞选第三个任期，并允许总统以若干理由解雇州长，包括不

忠诚和不服从总统。12 月 11 日，该法案提交国民议会和州委员会。议会成立了一个由国民议会副议长领导的紧急委员会，以审查拟议的变动。

19. 12 月 19 日，全国乌玛党领导人、苏丹呼吁联盟主席萨迪克·马赫迪教长返回喀土穆，自 2017 年以来他先在开罗，后在伦敦自我放逐。他的回归恰逢 1955 年苏丹宣布独立的周年日，他声称这是为了回应民众对该国政治变革的要求。

20. 同一天，苏丹多个州，包括喀土穆、尼罗河、红海、北达尔富尔、白尼罗、北科尔多凡、加达里夫和苏丹港等发生了对面包和其他食品价格上涨的抗议。在尼罗河州阿特巴拉镇，全国大会党的一个办事处被烧毁，与此同时，抗议者袭击、破坏和烧毁其他地区的派出所以及公共和私人机构。当抗议者还呼吁巴希尔总统下台时，苏丹政府宣布进入紧急状态，并下令无限期关闭苏丹的学校和学院。然而，抗议活动仍在继续，包括 12 月 31 日在喀土穆，据报警察在那里使用催泪瓦斯和实弹驱散抗议者。12 月 23 日，在南达尔富尔州，安全部队还使用催泪瓦斯对付在卡斯举行示威的大约 300 名学生。在西达尔富尔州，州安全部门人员已被部署去守卫战略要地，特别是银行、加油站和政府办公室。在东达尔富尔州，国家情报和安全局在 12 月 22 日至 25 日期间共逮捕了 11 名青年活动分子，随后释放了其中 4 人。1 月 1 日，参加全国对话进程的 22 个政党和反对派团体呼吁巴希尔总统下台，将权力移交给过渡政府。抗议活动在 1 月的第一周继续进行，包括在喀土穆和乌姆杜尔曼。1 月 10 日，苏丹当局宣布，截至该日已有 22 人在一系列示威中被杀。

四. 人道主义状况

21. 安全状况的改善对整个人道主义局势产生了积极影响，尽管杰贝勒马拉地区的冲突导致更多人流离失所，前往杰贝勒马拉北部、中部和西部几个村庄的人道主义任务被暂停。

22. 自 2018 年初以来，约有 16 000 人流离失所到大杰贝勒马拉地区不同地区的营地和定居点。其中 6 170 人抵达奥塔什，320 人抵达贝尔·埃尔·塞里夫，约 4 000 人抵达梅欣，约 1 700 人抵达卡斯营地和南达尔富尔州的其他定居点。在中达尔富尔州，1 890 人流离失所到戈洛和科朗，与此同时，343 名流离失所者抵达瑟尔，295 人逃往奈尔提提，另外 1 330 名境内流离失所者抵达洛科洛。人道主义伙伴于 10 月 15 日和 16 日在内尔蒂和瑟尔进行了一次机构间评估，并确定粮食、医药和恢复供水设施是关键的优先事项。境内流离失所者对武装团体的骚扰和抢劫财物表示关切，并要求提供保护。

23. 鉴于达尔富尔大部分地区相对稳定，据报有些人正在返回原籍地。10 月，前往北达尔富尔州塔维拉的一个核查团发现 20 000 人已返回塔布拉特、马塔尔、卡赞、图茹和多博·奥姆达村。回返者认为需要在该地区提供基本服务，这是一个优先事项。

24. 11 月 5 日，北达尔富尔州州长宣布了政府将扎姆扎姆(收容 120 864 人)、阿布舒克(44 531 人)和萨拉姆(35 552 人)的境内流离失所者营地转变为流离失所家

庭的永久城市定居点的计划。根据该计划，选择在这些地区定居的每个家庭将得到 300 平方米的土地，政府和地方当局承诺在定居点地区提供基本服务和解决土地问题。据指出，阿布舒克、萨拉姆和扎姆扎姆营地将分别改名为多哈镇、沙特蒂镇和扎姆扎姆镇。

25. 6 月至 9 月份期间高于平均水平的降雨量，有利于作物生长和牧场再生，有助于改善整个达尔富尔的粮食安全。然而，严峻的经济形势和政府紧缩措施限制了最脆弱人口获得诸如面包等基本物品的机会。此外，银行现金有限，无法划拨现金，影响了达尔富尔所有地区的人道主义行动，迫使人道主义合作伙伴推迟修建和恢复供水点以及生计方案等活动。

26. 10 月，人道主义合作伙伴支持在南达尔富尔州尼亚拉、卡斯、布拉姆、埃德阿尔法桑、雷哈德和比尔迪地区以及北达尔富尔州法希尔、梅利特、达尔萨拉姆、塔维拉和西雷夫地区开展防治疟疾运动。在南达尔富尔州布拉姆、拉多姆和贝莱尔开展了五价疫苗、麻疹和破伤风类毒素疫苗接种运动，在北达尔富尔州和西达尔富尔州开展了麻疹疫苗接种运动。向杰贝勒迈拉中部的营养中心运送了大约 4 500 箱营养用品。在南达尔富尔州奥塔什境内流离失所者营地，人道主义合作伙伴向新流离失所者中的儿童、哺乳母亲和孕妇发放蚊帐，并支持修建 150 个家庭厕所。在中达尔富尔州戈洛，合作伙伴向 5 岁以下儿童以及孕妇和哺乳期妇女分发了 87 箱营养用品；向 1 700 个家庭分发了紧急住所和非食品物品；向 3 886 个家庭分发了农具。

五. 行动环境

针对非洲联盟–联合国达尔富尔混合行动、联合国和人道主义人员的袭击和袭击威胁

27. 在本报告所述期间，联合国和人道主义机构继续成为达尔富尔各地犯罪袭击的目标，尽管此类袭击的频率下降了 50%。共报告了 28 起针对联合国人员和人道主义人员的犯罪事件(而上一报告所述期间为 57 起)，其中包括对联合国房地的侵入、闯入、枪击、抢劫和盗窃/企图盗窃联合国财产。10 月 14 日，身份不明的肇事者闯入达尔富尔混合行动在南达尔富尔州尼亚拉的营地，偷走了三台电脑显示器。10 月 22 日，身份不明的武装男子在达尔富尔混合行动中达尔富尔州奈尔提提队部正门附近开枪，并在达尔富尔混合行动军事人员还击时逃跑。10 月 25 日，身份不明的肇事者闯入达尔富尔混合行动东达尔富尔州埃代因营地，尽管在这一事件中没有任何东西被偷。10 月 29 日，犯罪分子闯入世界粮食计划署在埃代因镇的一个仓库，偷走了非粮食物品。11 月 2 日，达尔富尔混合行动的两名维和人员逮捕了两名男子，他们正在切割达尔富尔混合行动在南达尔富尔州格雷达的一个供水点的围栏。11 月 12 日和 13 日，达尔富尔混合行动西达尔富尔州朱奈纳营地被盗 25 台台式计算机、1 台打印机、10 台空调和 1 台冰箱。据记录，达尔富尔混合行动在法希尔、尼亚拉、朱奈纳、扎林盖、乌姆巴鲁、内尔蒂、卡斯和格雷达的房地发生了 12 起身份不明的肇事者盗窃/企图盗窃联合国财产的事件。10 月 17 日和 21 日，肇事者闯入达尔富尔混合行动两名本国工作人员在埃代因镇的住所，偷走了个人物品。

28. 在本报告所述期间，录得 3 起达尔富尔混合行动本国工作人员被任意拘留的案件。10 月 8 日，在南达尔富尔州梅纳瓦希市场，警察拘留了达尔富尔混合行动的一名本国工作人员，此人于 10 月 9 日获释。同样，11 月 1 日，达尔富尔混合行动的两名本国工作人员在东达尔富尔州拉巴多被拘留，并于 11 月 4 日获释。另一名本国工作人员于 12 月 22 日在西达尔富尔州朱奈纳被国家情报和安全局拘留，在编写本报告时此人仍未受到指控而被拘留。

通行限制

29. 虽然达尔富尔混合行动在与执行任务有关的问题上与政府开展了建设性合作，但其试图核实冲突事件或保护关切事件的巡逻队 7 次被政府安全部门拒绝准入，而上一个报告所述期间为 18 次，原因都是为维和人员的安保和安全着想或道路状况差。大多数限制发生在大杰贝勒马拉，即中达尔富尔州奈尔提提、瑟尔、萨荣、戈洛和南达尔富尔州古伦邦、科罗、古柏和卡斯等地区。

签证和清关问题

30. 政府发放了 496 份签证，包括军事人员 10 份、警察人员 147 份、公务访客 65 份、订约人 62 份、文职工作人员 8 份和家属 7 份。共有 63 份签证申请仍在处理，185 份签证申请已超过 15 天的正常批准期限，部分申请 2017 年 4 月就已提交。苏丹政府继续从苏丹港放行口粮集装箱。虽然其他货物的清关有所进展，由 39 个集装箱和 16 959 个托盘/包构成的 44 批货物仍在处理中。

六. 在实现非洲联盟-联合国达尔富尔混合行动战略优先事项及撤出基准和指标方面取得的进展

支持达尔富尔和平进程和《多哈达尔富尔和平文件》的执行

31. 为签订停止敌对行动协议、政府与《多哈达尔富尔和平文件》非签署方之间恢复政治谈判而建立谈判前框架的工作取得了一些进展。苏丹呼吁联盟 9 月回绝了非洲联盟高级执行小组(非盟执行小组)主席兼首席调解人塔博·姆贝基关于修订与政府签署的《2016 年结束苏丹冲突路线图协议》的提议。此后，伯格霍夫基金会于 11 月 7 日和 8 日在柏林与苏丹呼吁联盟举行会议。苏丹呼吁联盟在会上讨论了其参加全国对话进程一事以及与达尔富尔有关的问题。继续作出了更多努力，包括卡塔尔外交部反恐、调解和解决冲突问题特使 Mutlaq al-Qahtani 于 11 月 12 日在多哈与正义与平等运动吉布里尔·易卜拉欣派和苏丹解放军/米纳维派联合代表团举行协商会议，讨论了恢复达尔富尔政治进程的问题。卡塔尔还于 11 月 21 日与苏丹政府举行了类似磋商。

32. 11 月 22 日和 23 日，非洲联盟-联合国联合特别代表在亚的斯亚贝巴与达尔富尔未签署协议的各运动举行会议，讨论如何加紧完成谈判前进程。与会者包括非洲联盟和平与安全事务专员斯梅尔·谢尔吉和非洲联盟委员会主席穆萨·法基·穆罕默德。未签署协议的各运动表示愿意与苏丹政府就实质性问题进行谈判，并草签了谈判前文件草案。

33. 12 月 6 日，苏丹政府、正义与平等运动吉布里尔•易卜拉欣派、苏丹解放军/米纳维派在柏林签署了在多哈恢复和平谈判的谈判前协议。各方商定以《多哈达尔富尔和平文件》为谈判基础，并商定为执行未来的协议建立新的独立执行机制。谈判前协议还规定，在就实质性问题进行谈判之前将根据非盟高级别执行小组主导制定的《路线图协议》签署停止敌对行动协议，同时规定达尔富尔混合行动、卡塔尔、高级别执行小组将共同调停进一步的谈判。

34. 《多哈达尔富尔和平文件》的执行速度仍然缓慢，主要是由于资金有限。11 月 11 日和 12 日，自愿回返和重新安置委员会协同联合国开发计划署(开发署)在喀土穆举办讲习班，为在达尔富尔实现可持续自愿回返和重返社会加强协调。

35. 12 月 9 日，《多哈达尔富尔和平文件》执行后续行动委员会在喀土穆举行第 14 次会议。该委员会确认在权力分享、最终安全安排、达尔富尔内部对话和协商方面取得了进展，但强调迫切需要重新大力执行《多哈达尔富尔和平文件》的其他事项，特别是与境内流离失所者回返、前战斗人员重返社会有关的事项。此外，会议还确认发展仍然是达尔富尔持久和平与稳定的最关键方面，并呼吁国际社会履行其承诺，支持该区域亟需的稳定与发展。

36. 达尔富尔内部对话和协商执行情况监测委员会与达尔富尔混合行动、开发署、卡塔尔、欧洲联盟、达尔富尔五个州的和平研究中心合作，于 12 月 16 日和 17 日在南达尔富尔的尼亚拉召集国内流离失所者举行了为期两天的会议，为达尔富尔持久和平提出建议。与会者向苏丹副总统提出 9 项建议，内容涉及国内流离失所者安全回返、解决土地占用和土地所有权问题、提供基本服务、赔偿、安全和社会经济机会。

保护平民

37. 达尔富尔混合行动的实地综合保护小组在北达尔富尔、西达尔富尔、中达尔富尔共进行了 153 次访问。在北达尔富尔，主要的保护问题包括武装游牧民的存在，还包括人们担心牲畜可能毁坏作物。据确定在西达尔富尔也有类似的保护问题，包括土地争端，但这些争端最终通过地方冲突解决机制获得解决。在中达尔富尔，实地保护小组确定主要的保护问题是政府部队据称犯下了性别暴力行为，特别是在 Nertiti、Thur、Golo 等地。

38. 达尔富尔混合行动军警人员为人道主义伙伴提供了 189 次往返护送，助其运送援助物资、监测援助情况、实施机构间核查评估等业务活动。达尔富尔混合行动还继续每日护送卡车从 Kube 向境内流离失所者聚集地北达尔富尔索托尼运水，并为卡布卡比亚和索托尼之间的人道主义物资运输提供日常武装护送。达尔富尔混合行动还为人道主义机构的仓库和资产提供安保。世界粮食计划署在达尔富尔混合行动的护送下，向达尔富尔各地有需要的人(包括境内流离失所者)分发了 42 公吨粮食和 69 吨非粮食物品。

39. 达尔富尔混合行动的军事部分共进行了 9 231 次巡逻，其中 2 667 次旨在保护平民，包括对村庄进行了 1 905 次访问、对境内流离失所者营地进行了 860 次访问。为保护达尔富尔混合行动人员和装备共计进行 6 321 次巡逻。达尔富尔混

合行动警察人员还进行了 1 481 次巡逻，包括境内流离失所者营地建立信任巡逻 450 次、柴草收集护送 177 次、赶集护送 114 次、村庄巡逻 463 次、城镇巡逻 222 次、回归区巡逻 34 次、迁徙路线巡逻 21 次。巡逻的重点保护对象是在营地外从事生计活动的妇女和儿童。建制警察部队还为运往南达尔富尔卡尔马、德雷吉、比雷尔、奥塔什境内流离失所者营地的人道主义援助提供了 41 次护送。

40. 达尔富尔混合行动还与苏丹警察、民间社会组织、境内流离失所者、社区领导人举行了 17 次安全协调会议，以支持执行社区警务举措，加强境内流离失所者营地的安全保障。此外，达尔富尔混合行动继续支持苏丹警察执行标准作业程序，包括在 2018 年 10 月和 11 月就警察能力和需求开展了 13 次培训活动和联合评估。达尔富尔混合行动还协助在东达尔富尔建造了 3 个派出所，移交了 39 辆车、123 个集装箱、办公设备和家具。

41. 达尔富尔混合行动根据其人权任务，对境内流离失所者营地进行人权监测访问 48 次，开展实地考察 27 次，访问拘留地点 15 次(包括观察 5 起案件的审判)，并对以前报告的案件进行了 59 次跟踪活动。达尔富尔混合行动还参加了与政府当局、地方社区、民间社会伙伴举行的 93 次外部宣传会议，为来自国家机构、妇女和儿童网络、民间社会团体的妇女举办了 14 次与冲突有关的性暴力问题讲习班，在地方社区开展了 14 次促进人权和外联活动，并在州监狱为狱警举办了 2 次讲习班。然而，达尔富尔混合行动仍难以独立监测核实关于违反国际人道主义法和人权法行为的报告，因为无法进入中达尔富尔的杰贝勒马拉，特别是 Feina 和 Sabun el Fagur 地区。受访的受害者和证人报告说苏丹武装部队、军事情报局、国家情报和安全局、苏丹联盟部队有严重的人权问题，包括其据称有滥杀、强奸形式的性暴力、任意逮捕、非法拘留行为。尽管各州当局和达尔富尔混合行动之间进行了持续积极的接触，但仍难以核实关于中达尔富尔人权事件的报告，部分原因是执法和司法当局不愿意与达尔富尔混合行动分享信息。

42. 人权理事会 2018 年 9 月 28 日通过第 39/22 号决议，内容包括提供技术援助和进行能力建设以改善苏丹人权，还包括设立保护和增进人权国家办事处。根据决议，人权事务高级专员办事处的一个代表团于 12 月 2 日至 6 日访问了该国，与各利益攸关方进行了磋商，旨在为达尔富尔混合行动离开前设立国家办事处制定共同立场。另一个积极的事态发展是，达尔富尔混合行动与国家人权委员会于 2018 年 12 月 10 日签署了新的合作框架，为加强合作和联合参与铺平了道路。

43. 达尔富尔混合行动继续支持政府努力加强达尔富尔的法治和刑事司法机构，包括支持能力建设和基础设施重建工作。本报告所述期间，达尔富尔混合行动与苏丹检察院协作培训了 25 名检察官，旨在使其更有能力调查性别暴力、与冲突有关的性暴力等严重刑事犯罪。达尔富尔混合行动还与苏丹司法机构合作，在扎林盖和朱奈纳培训了 50 名乡村法院法官，以加强他们调解部族间冲突的能力。此外，达尔富尔混合行动与监狱和改革总局和法希尔大学共同对 40 名狱警进行了培训，并为 298 名狱警举办了在职培训讲习班，内容包括以人权办法对监狱管理进行可持续管理，还包括如何应用标准作业程序。达尔富尔混合行动支持在中达尔富尔州内尔蒂蒂建造了一个乡村法院，并在北达尔富尔库图姆监狱建造了一

个女子宿舍。此外，达尔富尔混合行动和开发署还在西达尔富尔州 Masteri 向政府移交了一个乡村法院。该地一直有境内流离失所者回返。

44. 2018 年，达尔富尔混合行动为 1 031 人举办了调查与起诉、争端调解、监狱管理、审判监测等方面的特种/技术培训。受训人员包括乡村法院法官、达尔富尔问题特别法庭的检察官和法官、监狱官员、民间社会成员。通过培训，受训人员在各个干预领域提高了绩效。乡村法院法官所调解和解决的族裔间冲突等纠纷的数量有所增加，受训的民间社会人员更有能力监测刑事审判，从而能够了解审判程序是否遵守了公平审判保障规定。

45. 达尔富尔混合行动为努力改善诉诸司法的能力，还支持在西达尔富尔州的 Mornei 和北达尔富尔州的库图姆建造了检察院，在南达尔富尔州的 Shataya、东达尔富尔州的 Abu Matariq、中达尔富尔州的 Nertiti 建造了乡村法院，并支持为达尔富尔的 5 所监狱实施了基础设施升级，其中包括北达尔富尔的 Shalla 男女监狱和库图姆监狱、东达尔富尔州的 Ed Daein 监狱、中达尔富尔州的 Zalingei 监狱。此举使检察官得以增加了所起诉的罪犯人数，其中包括穿制服的武装人员。

46. 爆炸物仍然造成威胁，本报告所述期间发生 1 起事件，造成 2 名男孩受伤。达尔富尔混合行动在 29 个村庄执行了勘查、清理、处置任务，还清理了 11 个危险区，并在达尔富尔各地销毁了 3 032 件战争遗留爆炸物、234 018 件小武器弹药。但杰贝勒马拉地区除外，原因是无法进入该地。在达尔富尔混合行动开展排雷行动后，国家地雷行动中心确认 4 个地点(即西达尔富尔的库尔布斯、北达尔富尔的法希尔、中达尔富尔的戈尔尼、南达尔富尔的迪姆苏)没有已知的战争遗留爆炸物。达尔富尔混合行动还为 9 571 名易受战争遗留爆炸物影响的个人(包括 951 名男子、1 201 名妇女、4 477 名男孩、2 942 名女孩)组织了提高风险意识活动。在南达尔富尔的 Aljabel 村、北达尔富尔的 Um Barru、中达尔富尔的 Zalingei 开展了风险教育和勘查活动，因为预计境内流离失所者将回返这些地区。

47. 根据安全理事会第 1612(2005)号决议，达尔富尔混合行动对南达尔富尔、中达尔富尔、北达尔富尔、西达尔富尔进行了 16 次实地考察，以收集关于严重侵犯儿童行为的信息，并核实了 11 起涉及身份不明武装男子的事件(有 20 名儿童受到侵害)。其中 4 起是强奸事件(6 名女孩受害)；1 起是 5 名男孩致残；1 起是 3 名男孩被未爆弹药炸死；1 起是 1 名女孩和 1 名男孩因枪击致残，另 1 名男孩被绑架；1 起是 3 名男孩因遭殴打而受伤。达尔富尔混合行动向 339 名维和人员(包括 44 名女性、295 名男性)提供了关于儿童权利和儿童保护的培训，并继续开展名为“保护儿童/支持达尔富尔混合行动的努力：不与未成年人发生性关系”的特派团运动，目的是使特派团人员在对未成年人的性剥削行为方面保持零纪录。达尔富尔混合行动还培训了 208 个东道社区的人员，包括社区警务志愿人员和社区领导人，以促进当地人积极发挥作用，同时提高对儿童保护问题的认识。

48. 达尔富尔混合行动继续优先保护妇女和女童，包括开展巡逻、扩大妇女保护网络、定期访问村庄和境内流离失所者营地。达尔富尔混合行动和社区志愿警务人员对境内流离失所者营地和邻近地方社区进行联合巡逻，大大降低了达尔富尔的犯罪率。此举还使警察和当地社区得以建立相互信任，并有助于为预警系统收

集、核实信息。但是在杰贝勒马拉保护妇女仍是重大挑战。妇女保护网在访问中记录了对妇女和女孩实施性暴力和性别暴力、抢劫、人身攻击行为的报告。这些行为大多是军警人员在 Golo、Nertiti、Thur、Rockero 等地的境内流离失所者营地周围实施的。在这些访问的基础上，达尔富尔混合行动和联合国国家工作队继续就执行国家反性暴力行动计划与国家当局和其他利益攸关方互动，包括开展能力建设、宣传和提高认识活动。苏丹政府与负责冲突中性暴力问题秘书长特别代表继续讨论苏丹政府与联合国能否就预防和应对冲突中性暴力问题建立合作框架。

49. 本报告所述期间，苏丹解除武装、复员和重返社会委员会在达尔富尔混合行动的支持下于南达尔富尔的尼亚拉复员了 1 109 名前战斗人员。为了交流最佳做法，达尔富尔混合行动协助委员会 8 名高级官员于 10 月 1 日至 6 日对卢旺达共和国进行了考察访问，包括对复员营地和重返社会地点进行了一系列实地访问，并就促进重返社会的财政支助方式和服务提供方式进行了讨论。卢旺达和苏丹两国的解除武装、复员和重返社会委员会都同意开展联合方案，在苏丹推广卢旺达的最佳做法。

调解族群间冲突

50. 达尔富尔混合行动继续支持调解族群间冲突，并支持农民和牧民之间的对话，重点是与苏丹当局和机构、联合国国家工作队、土著行政当局、社区成员(包括妇女和青年)共同在预警、预防措施、能力建设、消除冲突根源等方面开展工作。通过妇女参与这些工作，加强了对预警信号的分析，也加强了对潜在热点的确定，依据的是她们在生计活动中遇到的威胁。达尔富尔混合行动在中达尔富尔、北达尔富尔、南达尔富尔、西达尔富尔与土著行政当局、地方当局、社区领袖、和平共处和农业保护委员会、农民、游牧民举行了 29 次会议，旨在遏制一再发生的毁坏作物事件，并防止农民与游牧民之间发生暴力行为。与各利益攸关方的定期会议有助于防止与毁坏作物有关的事件升级为暴力冲突，体现在本报告所述期间族群间事件有所减少。

51. 此外，达尔富尔混合行动与生产和经济资源部、土著行政当局、地方当局一道就达尔富尔东部和中部的季节性迁移问题为农民和牧民举办了 16 次对话论坛，有 1 166 人参加，其中包括 394 名妇女。与会者指出了可能造成冲突的各种问题，包括：迁移路线区的农业、迁移路线未标界、沿途缺乏社会服务、单方面占领土地、未解决的土地问题等。针对这些意见，地方当局已开始在达尔富尔混合行动和联合国粮食及农业组织的协助下优先为迁移路线标界，并在这些走廊沿线维护安全和提供基本服务。

七. 特派团重组的执行情况

军警人员缩编

52. 按照到 2018 年 12 月 31 日将达尔富尔混合行动的兵力从 8 735 人减至 5 470 人的计划和时间表，完成了埃及部队 190 人、埃塞俄比亚部队 800 人、印度尼西亚部队 475 人、孟加拉国部队 310 人、巴基斯坦部队 74 人、肯尼亚宪兵 25 人、

坦桑尼亚部队 150 人、卢旺达部队 499 人的任满回国工作。5 处驻地已关闭，另外 3 处驻地已移交给特派团的建制警察部队。建制警察部队也继续部署到军事人员撤出地区的驻地，其中埃及部队部署到香吉尔托巴亚、布基纳法索部队部署到阿贝歇、尼泊尔部队部署到塔维拉、约旦部队部署到萨拉夫奥姆拉、塞内加尔和吉布提部队部署到库图姆。单派警察人数也由 800 人减至 760 人。在达尔富尔混合行动军事部门撤出的地区，境内流离失所者对安全保护和生计活动护送的减少表示关切。达尔富尔混合行动打算扩大与法治和生计活动有关的服务，以解决这些问题。

53. 达尔富尔混合行动继续加强内部程序，确保向非联合国部队提供的支助符合《关于联合国向非联合国安全部队提供支持的人权尽职政策》。本报告所述期间，达尔富尔混合行动收到 194 项向非联合国实体赠送物资和提供支助的请求，批准了其中 18 项请求，但拒绝了 1 项请求，因为存在发生侵犯人权和违反国际人道主义法行为的重大风险。据认为，为关闭达尔富尔混合行动 13 个驻地和社区警务中心并将其移交给苏丹政府而制定的行政程序符合《人权尽职政策》，因为根据现有信息、风险评估、有关地方官员的保证信，没有理由认为接收人可能犯下侵犯人权行为。达尔富尔混合行动和联合国国家工作队定于 2019 年 1 月开始对这些空出的驻地进行监测与核查访问。

过渡概念的执行情况

54. 联合特别代表办公室已迁至喀土穆。其他高级领导层，包括副联合特别代表、部队指挥官、警务专员及其各自的总部、各实务科科长已迁至扎林盖。与此同时，达尔富尔混合行动将工作重点放在制定和执行过渡概念，以便在大杰贝勒马拉地区以外与联合国国家工作队开始任务所规定的活动。过渡概念概述了国家联络职能的模式，包括执行 4 个过渡优先事项的法律、行政、财务程序的共同办法。这些事项是：法治(警察、司法、惩戒)、流离失所者和收容社区的持久解决办法、立即向境内流离失所者提供服务、促进人权和能力建设。12 月 17 日，达尔富尔混合行动和联合国国家工作队举行了特派团方案活动核准委员会首次会议，为 10 个联合国机构、基金、方案所执行的项目提供约 1 400 万美元的赠款。此外，建设和平基金也支持开发署和儿童基金会采取一项联合举措，以加强法治机构，支持青年参与建设和平活动，同时促进持久解决杰贝勒马拉地区戈洛的境内流离失所者和回返者问题。

55. 资源调动问题仍对成功实施过渡概念形成挑战。必须为 2019/2020 财政年度筹集大量资金，以便通过国家联络职能在 4 个优先领域开展活动，并促进在特派团撤出前向政府和联合国国家工作队过渡。

八. 意见

56. 十多年来，联合国及其伙伴一直在达尔富尔谋求可持续的和平。非洲联盟-联合国联合维和人员努力保护达尔富尔人民。两个组织与卡塔尔等其他重要双边和区域对话者一道促进了和平谈判。人道主义机构继续通过提供支助拯救生命。自达尔富尔混合行动成立以来，达尔富尔从未如今天这样稳定。这个历史上第一个混合特派团已开始为最终撤出进行准备工作。

57. 然而，导致达尔富尔武装冲突的根本问题没有得到充分解决。虽然我欢迎政府与《多哈达尔富尔和平文件》的一些非签署方就恢复谈判达成了谈判前协议，但除非这些方面同意停止寻求军事解决办法并解决在实质性问题上的不和，否则绝不能停止和平进程的工作。达尔富尔冲突各方如能签署和平协定，将为实现持久和平、开辟复原与和解的道路提供一致的愿景和证明。我再次呼吁苏丹政府与所有《多哈文件》非签署方加紧努力在该文件的基础上尽快开始政治谈判。

58. 在这方面我深感关切的是，苏丹武装部队与苏丹解放军/阿卜杜勒•瓦希德派据报在杰贝勒马拉继续发生小规模冲突，造成平民伤亡和流离失所。我敦促双方立即停止敌对行动，认识到不可能以武力根除冲突，继续打仗只会使已遭受破坏、人民流离失所的社区更加筋疲力尽。我再次呼吁阿卜杜勒•瓦希德•努尔无条件加入和平进程，因为这是摆脱目前困境的唯一途径。尽管政府与达尔富尔混合行动的合作有所改善，但我还呼吁政府确保维和人员和人道主义行为体能进入达尔富尔各地(特别是杰贝勒马拉地区)援助那些需要帮助的人。

59. 我还感到不安的是继续发生侵犯人权行为，特别是与强奸等性暴力和性别暴力、法外杀戮、任意逮捕和拘留等有关的行为，包括政府安全人员据报针对妇女、儿童、国内流离失所者等弱势群体实施的行为。我请求政府给予合作，遏制这些行为的肇事者(特别是在达尔富尔服役的武装部队内部)，将其绳之以法、追求其责任。

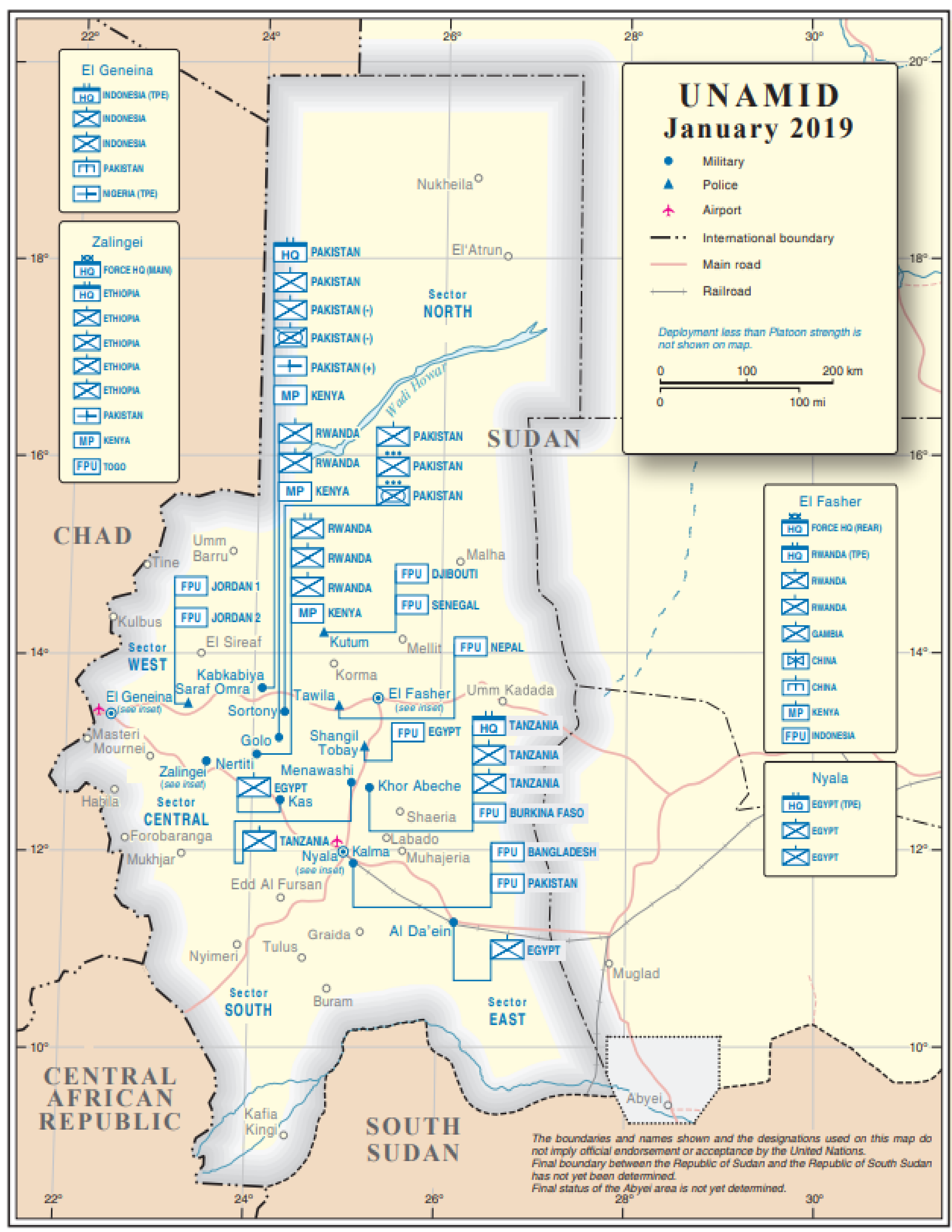
60. 族裔间暴力的严重程度已大大降低，同时反叛乱行动也已减少。这不仅突出显示了地方当局、达尔富尔混合行动、联合国国家工作队、其他伙伴为促进基层调解与和解所作的贡献，也突出显示了武装冲突的资源因素及其在社区一级的影响。在土地、水源、迁移路线等稀缺资源的获取方面继续发生冲突，需要通过地方和国家治理改革(包括安全方面的改革)加以解决，以巩固迄今取得的稳定程度。达尔富尔混合行动与联合国国家工作队协同支持社区稳定举措，为解决上述冲突根源提供可持续的办法，包括努力减轻破坏作物行为，以缓解与季节性迁移有关的紧张局势，还包括建立或恢复水资源、地方派出所、乡村法院。

61. 在这方面，与苏丹经济困难有关的持续动荡状况令人关切。我再次呼吁各方保持冷静和克制，彻底调查针对达尔富尔等地民众示威而实施的暴力行为。在艰难时期，需要作出建设性努力，共同找到解决办法，同时保障言论与和平集会自由。

62. 与此同时，达尔富尔混合行动的重组工作正在如期进行，包括将特派团资产迁往中达尔富尔的扎林盖、军事人员任满回国、重新部署建制警察部队。达尔富尔混合行动和联合国国家工作队在建立过渡工作安排、确保联合国系统作为统一体开展工作方面也取得了进展。要使过渡成功，就需要发展足够的法治能力。尊重人权不仅对达尔富尔的稳定至关重要，对全国的稳定以及乍得、利比亚等邻国的稳定也至关重要。在这方面，《多哈文件》待执行条款的执行速度缓慢是一个令人震惊的趋势。我敦促安全理事会成员、部队和警察派遣国以及其他捐助方协助调动财政和技术资源，用于达尔富尔的重建和发展。这是上述各方在《以行动促维和》倡议中就保持和平所作承诺的一部分。

63. 要实现顺利过渡，还需要苏丹当局、非洲联盟、联合国系统之间开展强有力的伙伴合作。其他维和背景下的过渡已表明，国家和地方在建设和平方面发挥自主作用，加上联合国的持续参与，是实现长期稳定、防止冲突复发、避免新风险新威胁的先决条件。当前，整个联合国系统、苏丹政府、非洲联盟和其他主要伙伴必须再次作出承诺，保证为达尔富尔下一阶段的和平与发展而努力工作。我还呼吁国际社会协助过渡工作，包括确保联合国国家工作队在此期间和特派团撤出后有足够的资源开展关键工作，以巩固和平、防止再次陷入冲突。

64. 最后，我要感谢非洲联盟-联合国联合特别代表马麻波拉先生、达尔富尔混合行动领导人及全体人员、联合国国家工作队、人道主义合作伙伴继续携手完成过渡，直至特派团撤出达尔富尔。我还要赞扬塔博•姆贝基前总统、阿卜杜拉米•阿布巴卡尔前总统、非洲联盟高级别执行小组的拉姆丹•拉马姆拉坚定地致力于使苏丹实现可持续和平与稳定。



Map No. 4327 Rev. 38 UNITED NATIONS
January 2019 (Colour)

Office of Information and Communications Technology
Geospatial Information Section (formerly Cartographic Section)